

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Analyse financière des réformes fiscales au Mali

Document de travail 2007/02

Julie PICARD
Maude VIGNEAULT
Luc GODBOUT

14 février 2007

Table des matières

1	Mise en contexte	1
2	Évaluation financière des réformes fiscales.....	3
2.1	Indicateurs globaux	3
2.1.1	Indicateur de développement humain	3
2.1.2	Évolution des recettes fiscales	5
2.1.3	Taux de pression fiscale.....	7
2.1.4	Évolution du nombre de contribuables	8
2.1.5	Ratio d'endettement.....	9
2.1.6	Dépendance face aux bailleurs de fonds	11
2.1.7	Performance fiscale.....	12
2.1.8	Impact financier	14
2.1.9	Ratio de fiscalité intérieure	15
2.2	Indicateurs fiscaux	17
2.2.1	Indice de concentration	17
2.2.2	Indice de dispersion	18
2.2.3	Indice d'érosion	20
2.2.4	Indice d'effort.....	22
2.2.5	Indice de fardeau fiscal	24
2.2.6	Indice de dépendance aux grandes entreprises	26
2.3	Comparaison fiscale.....	28
2.3.1	Analyse comparative de la performance globale	28
2.3.2	Analyse comparative de la performance de certains impôts.....	30
3	Développement économique et besoins financiers	34
3.1	Facteurs de pression sur les besoins financiers	34
3.1.1	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.....	34
3.1.2	Évolution démographique	36
3.1.3	Besoin financier à combler	37
3.1.4	Potentiel fiscal inexploité.....	39
4	Conclusion	42
	Bibliographie	44

Mise en contexte¹

En 1997, les services de CRC SOGEMA ont été retenus par l'Agence canadienne de développement international (ci-après ACDI) afin de réaliser au Mali le Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures (ci-après PAMORI). D'une durée prévue de cinq ans, le projet devait se terminer initialement en décembre 2002. À la suite des recommandations d'une mission d'évaluation réalisée en 2001, il a été prolongé de trois ans.

Un des principaux axes du PAMORI visait à optimiser la fiscalité par rapport au potentiel fiscal de l'économie malienne en proposant une réforme devant permettre de mieux mobiliser les recettes intérieures que l'économie peut générer de façon durable². Pour y parvenir, différents travaux ont été réalisés dans le cadre d'une vaste réforme non seulement de la fiscalité, mais aussi de l'administration fiscale.

La fin du PAMORI approchant, un partenariat de recherche est intervenu entre le PAMORI et la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Il s'agissait en fait d'analyser la réforme fiscale qui a eu lieu au Mali de 1997 à 2004. L'étude qui a été effectuée porte sur l'ensemble du processus de réforme fiscale ainsi que sur les perspectives fiscales du Mali. Les résultats de cette étude ont servi à élaborer trois documents.. Plus spécifiquement, les aspects développés sont les suivants :

¹ Julie Picard et Maude Vigneault ont reçu une bourse de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques pour effectuer un stage, sous la supervision de Luc Godbout, au Mali pour y analyser les réformes fiscales. Il découle de ce stage la réalisation de trois études : a) Approche méthodologique pour une réforme fiscale dans un pays en développement, b) Analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali et c) Analyse financière des réformes fiscales au Mali. Les auteurs veulent exprimer leur profonde reconnaissance à Suzie St-Cerny pour ses observations utiles. Bien entendu, les opinions exprimées n'engagent que les auteurs. Ces derniers assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

² Le volet réforme fiscale ne constitue qu'un des éléments du projet PAMORI. Le PAMORI visait également à implanter un logiciel à la Direction des Grandes Entreprises, à moderniser le cadre législatif, à appuyer les réformes, à donner de la formation et à renforcer les capacités technologiques de la Direction Générale des Impôts. La présente analyse se concentre quasi exclusivement sur les réformes fiscales, quoiqu'à l'occasion, lorsque les autres volets du PAMORI auront contribué à mettre en place des propositions de réformes fiscales, ils seront également considérés.

- l'analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali,
- l'analyse financière des réformes fiscales au Mali et
- la méthodologie pour une réforme fiscale dans les pays en voie de développement³.

Tel que démontré dans l'étude *Analyse législative et administrative de la réforme fiscale au Mali*, plusieurs changements législatifs proposés par le PAMORI ont été acceptés par les autorités maliennes. Naturellement, ces propositions ont mené à des changements importants dans la fiscalité du pays. L'application de ces propositions a eu pour effet de changer la politique fiscale du Mali. Les balises du système fiscal et les formes de taxation ont été modifiées à la suite des réformes encourues. Ainsi, il est possible d'affirmer que le travail de sensibilisation et de présentation du projet a mené à un succès incontestable⁴. Par contre, cela ne confirme pas nécessairement la réussite absolue du projet canadien. En effet, les conséquences engendrées par ces changements doivent aussi être positives. Ainsi, il est intéressant de vérifier les résultats financiers engendrés à la suite des réformes fiscales. De cette façon, il sera possible de déterminer la performance de la politique fiscale qui fut révisée et réaménagée par le processus.

À cet effet, la présente étude analyse d'abord la situation financière du Mali. Plusieurs indices économiques sont analysés en profondeur et une comparaison est établie entre les années 1997 et 2003, afin de connaître l'évolution de la situation. Ensuite, les besoins financiers futurs du gouvernement sont évalués et considérés. Cela permet d'estimer les coûts éventuels auxquels le pays devra faire face et d'envisager les mesures qu'il sera nécessaire d'entreprendre dans l'avenir.

³ Afin d'avoir une meilleure perspective de l'ensemble du projet, nous vous invitons à consulter les trois documents connexes de cette étude.

⁴ Luc GODBOUT, Julie PICARD, Maude VIGNEAULT, *Analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali*, 2005.

Évaluation financière des réformes fiscales

2.1 Indicateurs globaux

Les indicateurs suivants sont analysés dans la présente sous-section :

- indicateur de développement humain;
- évolution des recettes fiscales;
- pression fiscale malienne;
- évolution du nombre de contribuables;
- ratio d'endettement;
- dépendance aux bailleurs de fonds;
- performance fiscale;
- impacts de la réforme fiscale;
- ratio de fiscalité intérieure.

2.1.1 *Indicateur de développement humain*

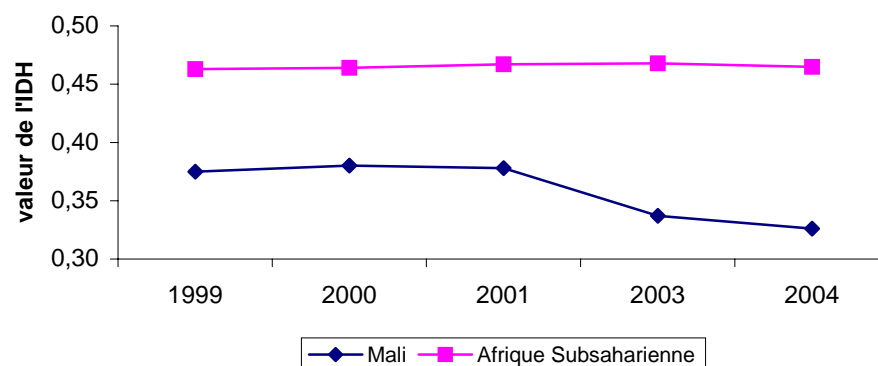
Depuis 1990, le Programme des Nations Unies pour le développement (ci-après PNUD) publie un indice synthétique du développement humain (ci-après IDH). Il s'agit en fait de compléter les indicateurs traditionnels (tel le PIB) par un indicateur plus synthétique qui est construit à partir de critères fondamentaux qui sont liés au degré de développement d'un pays. L'IDH privilégie la longévité, le savoir et le niveau de vie. Il est actuellement calculé à partir de quatre variables de base soit le revenu, l'espérance de vie, l'alphabétisation des adultes et le nombre moyen d'années d'études⁵.

⁵ Voir la vitrine Internet du *Dictionnaire suisse de la politique sociale*, à l'adresse URL : www.socioalinfo.ch.

Au début du PAMORI, le Mali avait un faible indice de développement humain. En effet, à cette période, il occupait le 171^e rang parmi les 174 pays analysés⁶. Or, sept ans plus tard, la situation n'a pas vraiment changé, il se situe encore parmi les pays les moins développés du monde. Selon le rapport des Nations Unies, publié en 2004⁷, le Mali est classé au 174^e rang sur 177 pays⁸.

Le **graphique 1** montre que l'IDH malien est en baisse depuis 2001. En effet, la valeur attribuée à son IDH est passée de 0,378 en 2001 à 0,326 en 2004. De plus, pour la période étudiée, l'écart entre la valeur de l'IDH du Mali par rapport à la valeur globale de l'Afrique subsaharienne s'agrandit continuellement. Ces résultats indiquent que, devant la forte croissance de sa population, le Mali n'a pas su se développer assez rapidement. Ainsi, la qualité de vie de ses habitants n'est pas améliorée. Les réformes fiscales ne semblent donc pas avoir eu d'impact positif à ce niveau. De toute évidence, le Mali doit redoubler ses efforts dans sa lutte contre la pauvreté afin d'augmenter le niveau de vie de sa population.

Graphique 1 : Évolution de l'IDH du Mali et comparaison avec l'IDH moyen de l'Afrique subsaharienne



Source : Rapport de l'ONU sur l'IDH 2004.

⁶ PAMORI, CRC SOGEMA, *Vue d'ensemble sur la fiscalité et l'économie maliennes actuelles*, janvier 1998, p. 5.

⁷ Ce rapport publié en 2004 utilise des données de 2002.

⁸ Voir la vitrine Internet de l'ONU, à l'adresse <http://hdr.unpd.org>. IDH 2004, novembre 2004.

2.1.2 Évolution des recettes fiscales

Tel que mentionné préalablement⁹, le diagnostic initial de la situation fiscale et économique du Mali permettait de soulever plusieurs constats qui indiquaient, dès lors, certaines pistes de réformes¹⁰. Entre autres, cette première étude soulignait la faiblesse des recettes gouvernementales. En conséquence, l'État n'arrivait pas à satisfaire convenablement aux besoins de base de sa population et il lui était difficile de favoriser le développement économique du pays¹¹. Or, dans le cadre du processus des réformes fiscales, il était question d'améliorer cette situation, ainsi il semble pertinent de vérifier si cet objectif a été atteint.

2.1.2.1 Recettes fiscales de l'État

À cet égard, le **graphique 2** permet d'apprécier l'évolution des recettes fiscales du gouvernement malien, de 1997 à 2003. L'analyse de ces données démontre que les recettes fiscales du Mali ont cru considérablement pendant la période mentionnée. Elles sont passées de 196 milliards de F CFA en 1997 à 362 milliards de F CFA en 2003¹². En fait, les recettes de 2003 représentent 1,8 fois celles de 1997.

De plus, il est intéressant de porter une attention particulière à la croissance plus prononcée que connaissent les recettes fiscales maliennes depuis l'année 2000. Il semblerait qu'elles aient connu une augmentation plus importante à partir de ce moment et que par le fait même, cela coïncide avec les premières retombées de la mise en œuvre des réformes fiscales.

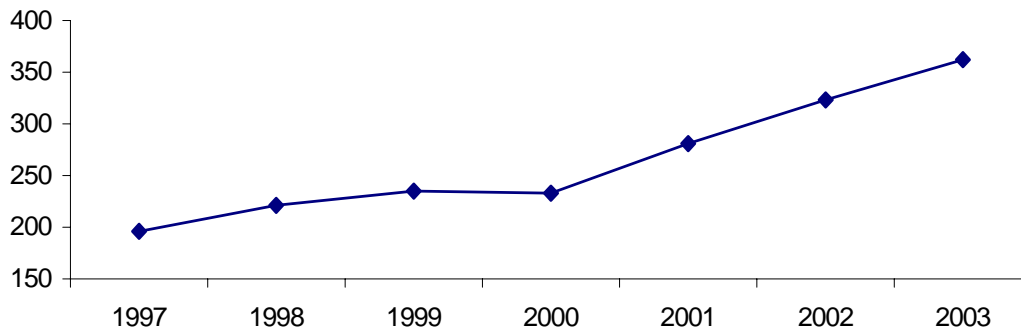
⁹ Luc GODBOUT, Julie PICARD, Maude VIGNEAULT, *Approche méthodologique pour une réforme fiscale dans un pays en voie de développement*, 2005, section 3.1.1.

¹⁰ PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 7, p. 5.

¹¹ *Id.*

¹² Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

**Graphique 2 : Évolution des recettes fiscales de l'État
(en milliards de F CFA)**

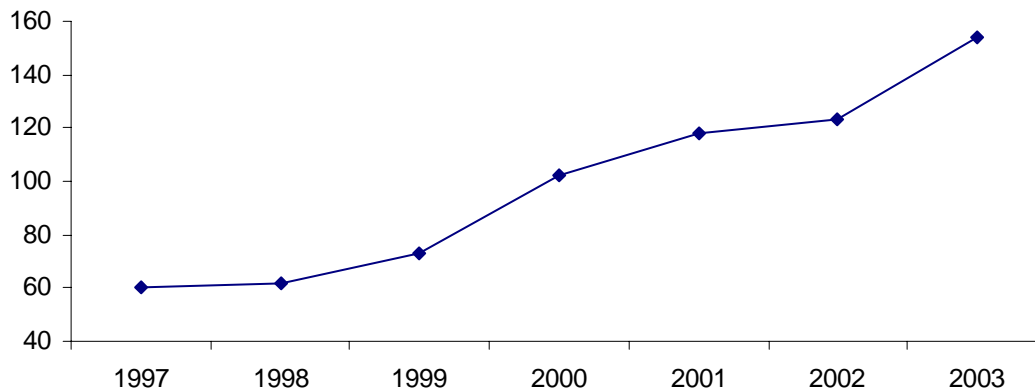


Source : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

2.1.2.2 Recettes fiscales de la Direction générale des impôts (DGI)

Puisque beaucoup d'efforts de changements ont été apportés au sein même de la Direction générale des impôts (DGI), il est d'autant plus intéressant d'effectuer une analyse semblable, en portant maintenant un regard spécifique sur les recettes provenant de la DGI. D'ailleurs, le **graphique 3** représente l'évolution des recettes fiscales de la DGI, de 1997 à 2003. Comme les recettes de l'État, elles ont aussi connu une augmentation importante pendant la période sous étude. Plus précisément, elles sont passées de 60 milliards à 154 milliards de F CFA. Les recettes de 2003 représentent 2,5 fois celles de 1997. Il semble donc que les recettes fiscales de la DGI ont cru plus rapidement que les recettes fiscales totales. Il est possible d'attribuer une partie de cette amélioration aux changements apportés au régime fiscal. Toutefois, il faut aussi considérer la modification des tâches effectuées au sein du ministère chargé des Finances. En effet, contrairement à la pratique actuelle, en 1997 le recouvrement de certains impôts et taxes était une tâche affectée au Trésor plutôt qu'à la DGI. Cela signifie qu'en 2003, une partie des recettes additionnelles comptabilisées à la DGI était attribuées au Trésor antérieurement.

**Graphique 3 : Évolution des recettes fiscales de la DGI
(en milliards de F CFA)**



Source : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

De façon générale, les réformes fiscales semblent avoir rempli leur mission en ce qui a trait à l'augmentation des recettes du gouvernement. Bien que ces impacts soient positifs, les efforts quant à l'augmentation des recettes doivent être maintenus, puisque les besoins financiers ne feront que croître pour les prochaines années.

2.1.3 Taux de pression fiscale

Le taux de pression fiscale représente le poids de la fiscalité d'un pays par rapport à la taille de son économie, soit son produit intérieur brut (ci-après PIB). Conséquemment, plus cet indicateur est élevé, plus l'État génère une large part de recettes fiscales.

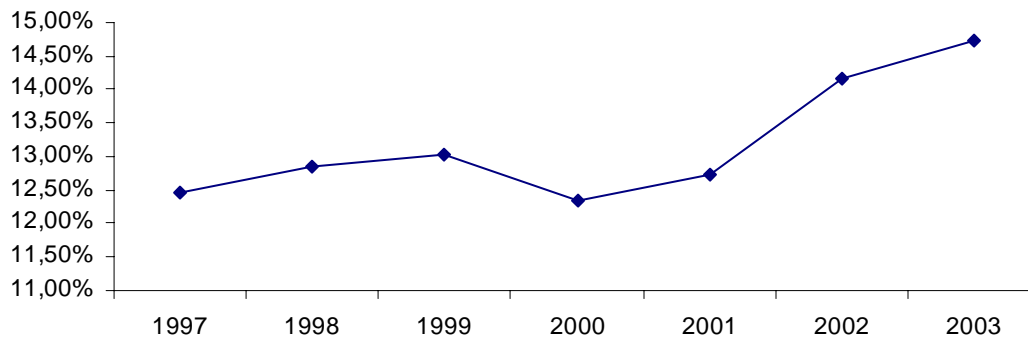
Le **graphique 4** montre que le taux de pression fiscale du Mali a constamment augmenté depuis 1997. Cependant, en 2003 le Mali est encore loin de la valeur cible à atteindre pour 2005. Selon les critères de l'UEMOA, le taux de pression fiscale aurait dû être de 17 % à ce moment¹³, alors qu'il n'était que de 14,7 %¹⁴ en 2003. D'ailleurs, dans son rapport de janvier 2004, le FMI

¹³ IZF, Réunion des ministres de l'économie et des finances de la zone franc, septembre 2004, p. 10.

¹⁴ L'État malien prévoyait atteindre un taux de pression fiscale plus élevé. Toutefois, l'UEMOA a demandé à tous les pays membres de modifier leur calcul du PIB. Ainsi, avec la méthode préconisée par l'UEMOA, le PIB du Mali a augmenté, ce qui fait diminuer la pression fiscale. Sans ce changement, la pression fiscale aurait été de 16,7 % (donnée obtenue dans le plan stratégique 2003-05).

souligne que le Mali a peu de chances de satisfaire cette exigence pour la date butoir fixée par l'UEMOA¹⁵. Le gouvernement malien devra donc redoubler ses efforts pour renforcer son administration fiscale et modifier les dispositions législatives, s'il veut être en mesure d'atteindre cet objectif.

**Graphique 4 : Évolution du taux de pression fiscale
(en pourcentage)**



Sources : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique; Direction nationale de la statistique et de l'informatisation.

2.1.4 Évolution du nombre de contribuables

Au commencement du PAMORI, il a été souligné que le régime d'imposition était basé sur un bassin de contribuables trop restreint et que le secteur informel nécessitait d'être plus fiscalisé¹⁶. Pour palier ce problème, plusieurs actions ont été posées. Entre autres, des lettres circulaires ont été envoyées pour sensibiliser les organismes internationaux, les corps diplomatiques et les expatriés à communiquer certains renseignements aux autorités fiscales. De plus, certaines mesures ont amélioré l'identification des contribuables et une nouvelle forme d'impôt a été instaurée, soit l'impôt synthétique¹⁷.

Pour vérifier les répercussions de ces actions, il est intéressant de vérifier l'évolution du nombre de contribuables au cours des dernières années, soit de 1997 à 2004. Le tableau suivant démontre

¹⁵ FMI, Département des finances publiques, République du Mali, *Le renforcement du système fiscal*, 2004, p. 10.

¹⁶ PAMORI, CRC SOGEMA, *Étude sur le potentiel fiscal global de l'économie malienne*, 2000, p. 6.

¹⁷ Luc GODBOUT, Julie PICARD, Maude VIGNEAULT, *op. cit.*, note 4, sections 2 et 3.

que pour le District de Bamako¹⁸, ce nombre a plus que doublé pendant la période étudiée. En effet, il est passé de 9 910¹⁹ à 33 368²⁰. D'ailleurs, l'impôt synthétique, qui remplace l'impôt forfaitaire, semble assujettir davantage de personnes. Les contribuables qui y sont soumis sont passés de 7 373 à 26 289. Il semble donc que le problème initial ait été pris en compte et que la situation se soit améliorée. Toutefois, ces données ne concernent que le District de Bamako, il n'est donc pas possible de généraliser cette conclusion à l'ensemble du pays.

Tableau 1 : Évolution du nombre de contribuables du District de Bamako, de 1997 à 2004, répartis selon leur classement

	1997	1999	2004
Centres des impôts :			
<i>Réel</i>	2 537	3 467	7 079
<i>Synthétique & forfaitaire</i>	7 373	15 461	26 289
Total	9 910	20 999	33 368

Sources : SIGTAS, étude sectorielle sur le commerce et DID.

2.1.5 Ratio d'endettement

Pour améliorer sa situation économique, un pays doit, entre autres, diminuer son recours à l'emprunt et dans certains cas réduire son niveau d'endettement. Naturellement, comme le Mali était l'un des pays les plus pauvres au monde en 1998, l'équipe de travail du PAMORI remarquait à cette époque qu'il était fortement endetté. Il s'agissait d'ailleurs de l'une des considérations de départ²¹. Il était donc suggéré d'améliorer cette situation par le biais des réformes fiscales. Ainsi, il est pertinent d'analyser le ratio d'endettement du Mali afin de comparer sa situation initiale à celle de 2003.

¹⁸ Les données concernant le nombre de contribuables pour l'ensemble du pays étant difficiles à obtenir, seulement le District de Bamako a été étudié.

¹⁹ Ce nombre peut paraître peu élevé, pourtant c'est celui-ci qui ressort de l'étude sectorielle sur le commerce, qui a été publiée et approuvée par les autorités maliennes en mai 2000.

²⁰ Pour 2004, ces données sont estimatives.

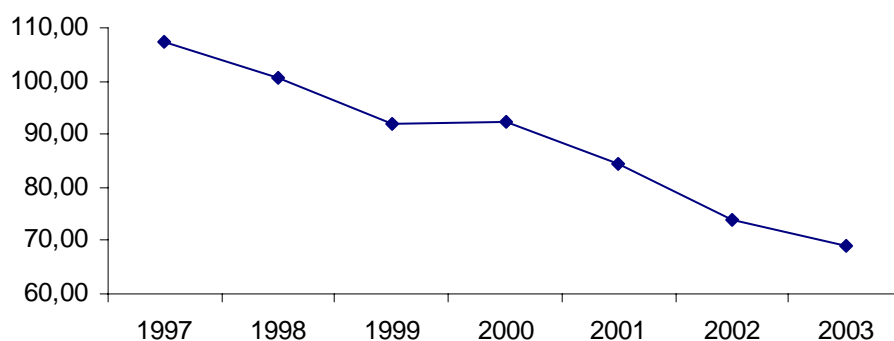
²¹ Luc GODBOUT, Julie PICARD, Maude VIGNEAULT, *op. cit.*, note 9, section 3.1.

La meilleure façon de mesurer ce ratio consiste à comparer le niveau d'endettement d'un pays et la taille de son économie, soit son PIB. Cela donne une indication intéressante quant à la capacité de l'État à gérer sa dette²². Ainsi, cette démarche a été utilisée aux fins de la présente étude afin de mesurer l'endettement du gouvernement malien au cours des années 1997 à 2003.

Tel que le montre le **graphique 5**, l'endettement du pays a diminué au cours des dernières années. La dette publique totale est passée de 107 % à 69 % du PIB nominal²³, respectant ainsi le critère de convergence de l'UEMOA qui est de 70 %.

Toutefois, les autorités maliennes doivent continuer leurs efforts pour mobiliser encore plus de recettes, car les dépenses seront de plus en plus importantes dans les prochaines années en raison de l'augmentation de la population et du coût financier de l'application du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (ci-après CSLP). Par conséquent, si l'augmentation des dépenses croît plus rapidement que l'augmentation des recettes, le gouvernement devra à nouveau recourir davantage aux emprunts.

**Graphique 5 : Évolution du ratio d'endettement
(en pourcentage du PIB)**



Source : UEMOA.

²² Voir la vitrine Internet du Gouvernement du Canada, à l'adresse URL : www.fin.gc.ca, automne 2003.

²³ Voir la vitrine Internet Investir en zone franc, à l'adresse URL : www.izf.net, Principaux indicateurs économiques et financiers.

2.1.6 Dépendance face aux bailleurs de fonds

Lors du diagnostic initial, il a été constaté que le gouvernement malien était très dépendant vis-à-vis des bailleurs de fonds. Il devait nécessairement réclamer leur aide afin de combler les besoins de base de sa population et de favoriser le développement de son pays²⁴. Conséquemment, cela affecte son autonomie, brime son pouvoir décisionnel et diminue son indépendance. Le PAMORI ayant comme objectif de contribuer à augmenter la capacité endogène du Mali²⁵, il paraît intéressant d'analyser la proportion du financement extérieur sur les recettes totales²⁶ du pays afin d'observer l'évolution de cette dépendance.

À cet effet, l'analyse du **graphique 6** permet de constater, de manière générale, une diminution de l'aide fournie par les bailleurs de fonds. En 1997, l'aide financière extérieure représentait environ 36 % des recettes totales de l'État, alors qu'en 2003, elle ne représentait plus que 22 %²⁷. Il en ressort une nette amélioration en quelques années et il est possible de prétendre que l'augmentation des recettes qu'ont permis les réformes fiscales de l'État a contribué à ce changement positif.

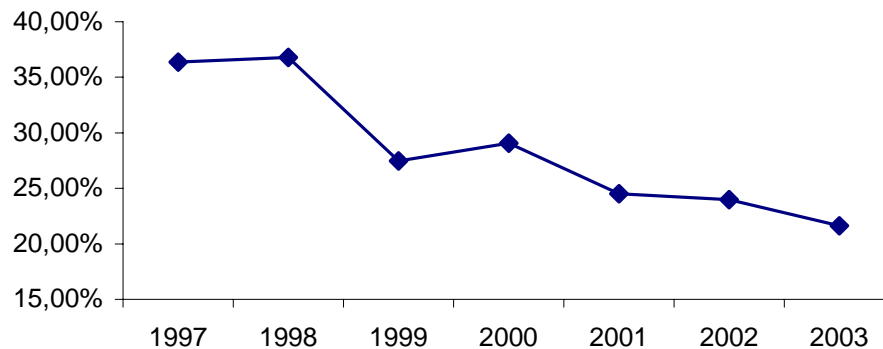
²⁴ PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 6.

²⁵ Voir la vitrine Internet de CRC SOGEMA, à l'adresse URL : <http://www.crcsogema.com> : *Extraits du protocole d'entente entre le Canada et le Mali*, « Historique et leçons apprises », octobre 2004.

²⁶ Les recettes totales de l'État englobent les recettes fiscales et les recettes non fiscales.

²⁷ Données obtenues de La Direction nationale du Trésor, de la Direction nationale de la planification, des budgets de l'État.

**Graphique 6 : Évolution de la dépendance face aux bailleurs de fonds
(en pourcentage)**



Sources : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique et Direction nationale de la statistique et de l'informatisation.

2.1.7 Performance fiscale

L'analyse de la performance fiscale de certains impôts et taxes permet de faire ressortir lesquels sont les plus performants ou les plus prometteurs²⁸. Il s'agit de qualités importantes à vérifier pour connaître l'évolution de l'efficacité du système fiscal. À la suite d'une telle analyse, il est possible d'apporter des changements constructifs ou des attentions particulières sur certaines facettes du régime existant. En vue de déterminer la performance des principaux impôts, il a été inséré à l'intérieur d'un même graphique la croissance moyenne annuelle des principaux impôts au regard de l'importance de leur prélèvement. Les impôts les plus performants seraient ceux qui d'une part génèrent beaucoup de recettes, et d'autre part, connaissent également une forte croissance moyenne annuelle de leur rendement.

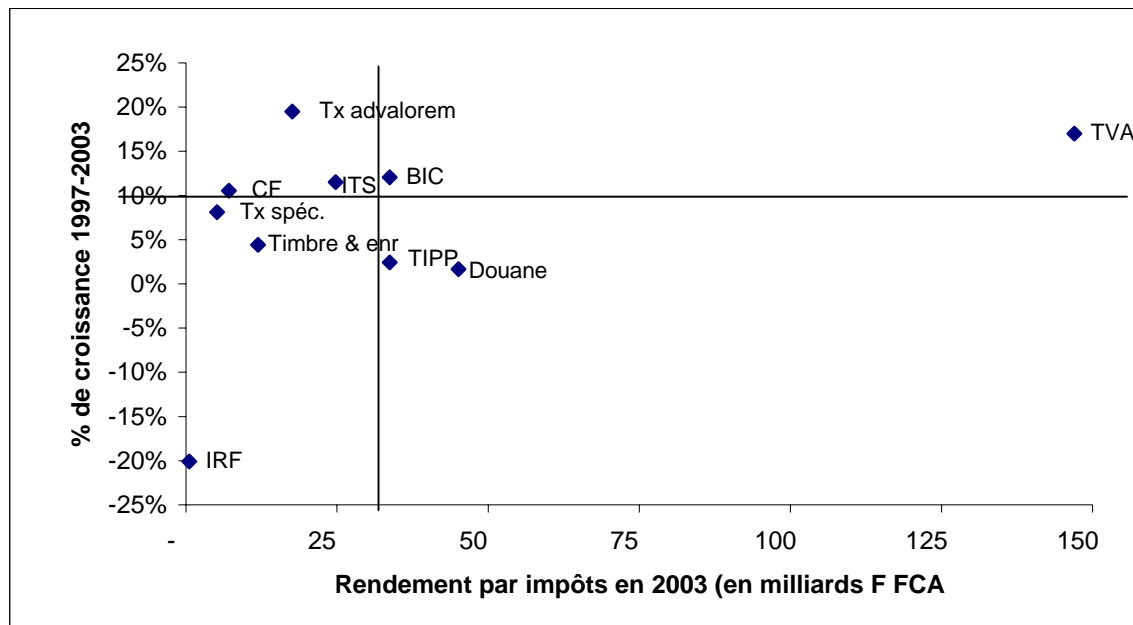
L'observation du graphique ci-dessous permet de constater, qu'au Mali, la TVA est la taxe la plus performante. En effet, c'est elle qui a rapporté le plus de recettes et qui connaît en même temps une excellente croissance. La deuxième source en importance demeure les droits de douane. Cependant, leur faible croissance au cours de la période analysée s'explique par la mise en place de la politique commerciale commune de l'UEMOA. De plus, il est possible de

²⁸ PAMORI, CRC SOGEMA, *op. cit.*, note 6, p. 14.

constater que la taxe Ad valorem et le CPS sur l'or sont les formes de taxation qui connaissent la plus forte croissance, bien que les recettes qu'elles génèrent sont particulièrement faibles. Quant aux perspectives d'avenir, les recettes du secteur minier semblent très prometteuses.

L'analyse de ce graphique permet aussi de remarquer que l'impôt sur les revenus fonciers²⁹ (ci-après IRF) est le seul ayant connu une décroissance au cours des dernières années. En effet, en 1997, il rapportait près de deux milliards de F CFA, alors qu'en 2003 il a généré seulement 500 millions de F CFA. Le FMI soulignait, dans son rapport de janvier 2004, que la faiblesse des recettes de l'IRF démontre son dysfonctionnement³⁰. De plus, il y est stipulé qu'il existe une confusion au niveau du mode de paiement et qu'il apparaît facile de le contourner³¹. Les autorités maliennes doivent absolument se pencher sur ce problème, car cet impôt pourrait être une source de revenus appréciable.

Graphique 7 : Performance des principales sources de recettes fiscales (en pourcentage et en milliards de F CFA)



Source : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

²⁹ Les données sur l'impôt sur les revenus fonciers comprennent les recettes de la taxe de mainmorte.

³⁰ FMI, Département des finances publiques, République du Mali, *Le renforcement du système fiscal*, 2004, p. 80.

³¹ *Id.*

2.1.8 Impact financier

Il semble intéressant, à la suite des réformes fiscales, de connaître l'impact financier de celles-ci. Cet indice cherche à estimer la part de l'augmentation des recettes fiscales qui est attribuable aux réformes encourues. Plus spécifiquement, il identifie la part imputable aux modifications législatives et celle attribuable à l'amélioration de l'administration fiscale.

Dans un premier temps, aux fins de cette évaluation, il a été établi que les recettes fiscales ont augmenté plus rapidement que l'économie du pays. Elles ont cru 1,5 fois plus vite que le PIB³². À cet effet, le **tableau 2** présente l'augmentation des recettes fiscales et celle du PIB.

Dans un deuxième temps, une répartition de l'augmentation des recettes a été effectuée. Celle-ci est représentée au **tableau 3**. En présumant que les recettes fiscales auraient cru au même rythme que la croissance économique s'il n'y avait pas eu de réformes fiscales, nous soustrayons l'augmentation des recettes attribuables à la croissance du PIB (93 milliards de F CFA) de l'augmentation des recettes fiscales totales (166 milliards de F CFA). Ensuite, l'impact financier des mesures législatives adoptées (pouvant être quantifié) a été retranché de la somme obtenue. Le montant restant a été attribué à l'amélioration de l'administration fiscale.

En conclusion, il est possible d'affirmer que la part attribuable aux modifications législatives se chiffre à 40 milliards de F CFA. Quant aux modifications administratives, elles semblent avoir rapporté une augmentation de 32 milliards de F CFA. Toutefois, il est important de mentionner que le montant de 40 milliards de F CFA représente un minimum, car plusieurs changements législatifs n'ont pu être quantifiés et, par le fait même, le montant de 32 milliards est un maximum.

³² $84,6 \% / 56,3 \% = 1,502$.

**Tableau 2 : Augmentation des recettes fiscales et du PIB
(en milliards de F CFA)**

	1997	2003	Augmentation	%
Recettes fiscales	196,3	362,5	166,2	84,6
PIB	1 574	2 461	887	56,3

Source : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

**Tableau 3 : Répartition de l'augmentation des recettes fiscales
(en milliers de F CFA)**

Répartition	Montant	%
Augmentation des recettes totales (97/03)	166 172 259	
Augmentation des recettes provenant de l'augmentation du PIB	93 643 452	56 %
Augmentation des recettes imputable aux réformes et à l'amélioration de l'administration fiscale	72 528 807	
Part imputable aux modifications législatives quantifiables	40 228 089	24 %
Part imputable à l'amélioration de l'administration fiscale	32 300 718	19 %

Source : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

2.1.9 Ratio de fiscalité intérieure

Avant même que le PAMORI commence ses activités, certaines mesures étaient déjà amorcées quant à l'amélioration du système fiscal du Mali. Notamment, il y a eu la création d'une zone commerciale préférentielle dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest. Cette zone a permis d'instaurer une politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers par la mise en place d'un tarif extérieur commun (ci-après TEC). La principale conséquence envisagée par l'application de ce tarif visait la diminution des recettes fiscales provenant de la douane³³. Il

³³ MALI, MÉF, *Note de présentation des propositions de réforme fiscale*, 2001.

s'ensuivit donc une importante motivation pour le gouvernement malien à compenser cette baisse de recettes par une augmentation des recettes provenant de sources intérieures.

En conséquence, il est opportun d'étudier l'évolution de la structure fiscale du Mali. Le **tableau 4** permet, d'une part, de constater la répartition des recettes, autant en 1997 qu'en 2003, et d'autre part, d'établir les variations dans la provenance de celles-ci. Dans un premier temps, il est possible de constater qu'en 1997, les revenus provenant de la douane représentaient une part importante des recettes fiscales totales de l'État, soit 40 %. La mise en place du TEC a eu l'effet escompté, la baisse des barrières tarifaires a fait chuter l'importance des recettes douanières dans le total des recettes fiscales. En effet, en 2003, 28 % des recettes fiscales provenaient de la douane, ce qui représente une baisse de 12 points de pourcentage. Dans un deuxième temps, le **tableau 4** montre que seuls les impôts indirects ont augmenté. En effet, ils représentent maintenant 45 % des recettes fiscales de l'État, soit une hausse de 12 points de pourcentage. Les recettes fiscales provenant des impôts directs et des autres sources sont restées constantes.

Tableau 4 : Répartition des recettes fiscales (en pourcentage)

	1997	2003	Écart
Douanes	40 %	28 %	12 %
Impôts directs	20 %	20 %	-
Impôts indirects	33 %	45 %	12 %
Autres recettes	7 %	7 %	-

Source : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

À la suite de cette analyse, il semble clair que la situation globale du pays s'est améliorée. En effet, les recettes fiscales, la pression fiscale, le nombre de contribuables et la mobilisation des recettes de sources intérieures ont augmenté alors que le ratio d'endettement et la dépendance aux bailleurs de fonds ont diminué. Toutes ses améliorations découlent de l'économie croissante de ces dernières années, des réformes fiscales ainsi que de la meilleure efficacité de l'administration fiscale.

2.2 Indicateurs fiscaux

Il est intéressant de connaître l'efficacité du système malien à la suite de la réforme instaurée. Il sera possible de la déterminer grâce à un diagnostic portant sur plusieurs aspects, soit :

- la concentration des impôts;
- la dispersion des impôts;
- l'érosion de la TVA;
- l'effort de vérification fiscale;
- le fardeau fiscal;
- la dépendance face aux grandes entreprises.

2.2.1 Indice de concentration

Un « bon » système fiscal devrait être en mesure de générer une large part de ses recettes à partir d'un nombre réduit d'impôts et de taxes. Bien qu'il soit difficile de déterminer quelle concentration doivent avoir les recettes, il y a des avantages indéniables à ce qu'une large part de celles-ci ne provient que de quelques taxes. En effet, avoir un indice de concentration élevé rend un système fiscal plus transparent et une administration plus facile à gérer³⁴. Afin de déterminer l'indice de concentration du Mali, il suffit d'étudier la proportion que représentent les recettes fiscales générées par les impôts et les taxes les plus lucratifs. La comparaison de cet indice avant et après la réforme nous indiquera l'effet de celle-ci sur la concentration de la fiscalité du pays³⁵.

Le **tableau 5** montre que les recettes fiscales générées sont suffisamment concentrées autour d'un nombre limité d'impôts et de taxes. L'analyse de ce tableau permet de constater une légère augmentation de la concentration à la suite de la réforme fiscale. En effet, les cinq impôts et taxes les plus importants généraient environ 70 % des recettes en 1997, tandis qu'en 2003, ils en produisent près de 75 %. Toutefois, lorsque l'analyse s'élargit aux dix impôts et taxes les plus importants, cet indice révèle très peu de changement, le taux de concentration oscillant autour de 88 % pour 1997 et 2003, mais demeure tout de même appréciable.

³⁴ The International Bank for Reconstruction and Development, *Tax reform in developing countries*, 1997, p. 158.

³⁵ Luc GODBOUT, *Étude sommaire de la politique fiscale à Madagascar*, 2003, pp. 38 à 42.

**Tableau 5 : Concentration des impôts et des taxes
(en milliers et en pourcentage)**

Impôts	Montant	% Recettes fiscales	Poids cumulatif
2003			
TVA	139 446 593	38,5 %	38,5 %
Droits douanes	45 077 395	12,4 %	50,9 %
Taxe sur prod. pétroliers	33 733 602	9,3 %	60,2 %
BIC	33 703 181	9,3 %	69,5 %
ITS+ IGR	24 771 784	6,8 %	76,3 %
Droits timbres & enregis.	11 900 161	3,3 %	79,6 %
Taxe ad valorem	9 206 797	2,5 %	82,2 %
CPS sur l'or	8 348 632	2,3 %	84,5 %
Taxe sur activité financière	7 540 232	2,1 %	86,6 %
CF	7 088 888	2 %	88,5 %
1997			
TVA	57 240 871	29,2 %	29,2 %
Taxe sur prod. pétroliers	29 244 754	14,9 %	44,1 %
Droit fiscal importation	17 610 088	9 %	53,1 %
BIC	17 026 189	8,7 %	61,8 %
CPS Douanes	15 342 291	7,8 %	69,6 %
ITS + IGR	12 885 000	6,6 %	76,2 %
Droits timbres & enregis.	9 182 295	4,7 %	74,3 %
Droits douanes	7 831 579	4 %	82,7 %
Taxe ad valorem	3 901 476	2 %	86,8 %
CF	3 887 278	2 %	88,8 %

Source : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

2.2.2 Indice de dispersion

Un « bon » système fiscal ne doit pas seulement avoir un indice élevé de concentration, mais aussi un nombre restreint de taxes de faible importance³⁶. Ainsi, un régime d'imposition peut recourir à plusieurs impôts et taxes sans que ceux-ci aient une importance considérable. Plus le nombre d'impôts et de taxes est élevé, et que la majorité de ceux-ci ne génère pas de recettes

³⁶ The International Bank of Reconstruction and Development, *op. cit.*, note 34, p. 159.

fiscales substantielles, comme c'est souvent le cas dans les pays en voie de développement, plus l'application de la politique fiscale s'en trouve complexifiée³⁷. Ils sont alors considérés comme des « taxes de nuisance ». Cela signifie qu'ils font accroître inutilement les coûts de conformité pour les contribuables et les coûts de gestion pour l'administration³⁸. En fait, ces impôts constituent des irritants pour les contribuables, sans générer les recettes escomptées pour l'État. En plus de faire augmenter les coûts de gestion, la prolifération de ceux-ci disperse les efforts en matière de contrôle fiscal³⁹.

Le diagnostic initial apportait certains commentaires à l'égard de la composition du régime fiscal malien. Il y était mentionné, entre autres, que le système était composé d'une grande quantité d'impôts et de taxes. Plusieurs d'entre eux avaient un rendement marginal qui ne contribuait qu'à alourdir la gestion du système d'imposition⁴⁰. Il semble donc d'autant plus pertinent d'analyser l'indice de dispersion à la suite de la réforme fiscale orchestrée par le PAMORI.

La détermination de cet indice s'établit en relevant la part des recettes fiscales générées par l'ensemble des impôts et taxes. Lorsqu'un nombre significatif de sources d'imposition rapporte ensemble seulement 10 % du total des recettes fiscales et que parmi celles-ci certaines rapportent individuellement moins de 1 % de l'ensemble des recettes, cela indique une forte dispersion au sein du système fiscal⁴¹.

Il faut être vigilant à l'égard de la dispersion du système fiscal, car les impôts et les taxes de faible importance, en terme de rendement, peuvent entraîner des coûts de gestion élevés, et ce, tant pour le contribuable, que pour l'administration. De plus, ils contribuent à disperser les efforts de vérification⁴², ce qui diminue l'efficacité du régime d'imposition. Les autorités maliennes devraient donc évaluer le système fiscal et éliminer toutes les taxes de nuisance. D'ailleurs, lorsque le FMI appuie un pays en voie de développement pour réformer sa politique

³⁷ *Id.*, p. 158.

³⁸ *Id.*, p. 159.

³⁹ Luc GODBOUT, *op. cit.*, note 35.

⁴⁰ PAMORI, CRC SOGEMA, *op cit.*, note 6.

⁴¹ *Id.*

⁴² Luc GODBOUT, *op. cit.*, note 35.

fiscale, il appuie sur le fait que généralement aucune taxe de faible rendement ne devrait être perçue par l'État⁴³.

À cet effet, le **tableau 6** montre qu'en 1997, les recettes fiscales générées par l'ensemble des impôts et taxes étaient fortement dispersées au sein d'un nombre significatif de sources de faible importance et qu'elles le sont toujours en 2003. Au début du PAMORI, le nombre d'impôts et de taxes qui généraient approximativement 10 % de l'ensemble des recettes fiscales s'élevait à 46, alors qu'en 2003, ce nombre a diminué à 38. Bien qu'il ait diminué, l'indice de dispersion reste fort élevé, et ce, malgré un bon indice de concentration.

**Tableau 6 : Dispersion des impôts et taxes d'État
(en milliers de F CFA et en pourcentage)**

<i>Impôts et taxes</i>	<i>Recettes générées</i>	<i>% des recettes fiscales totales</i>
2003		
Total des recettes fiscales de 38 impôts et taxes	36 582 650	10 %
Total des recettes fiscales	362 469 797	100 %
1997		
Total des recettes fiscales de 46 impôts et taxes	20 022 928	10 %
Total des recettes fiscales	196 297 538	100 %

Sources : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

2.2.3 Indice d'érosion

L'indice d'érosion s'intéresse quant à lui à l'assiette fiscale d'un pays. Il est possible qu'un régime d'imposition couvre largement et correctement les principales assiettes fiscales, mais que certaines mesures viennent réduire la performance des recettes collectées en regard de son potentiel⁴⁴. Essentiellement, les crédits d'impôt, les exonérations, les congés de taxation et les régimes particuliers d'incitation fiscale viennent créer une érosion de l'assiette⁴⁵. Cela ne signifie

⁴³ FMI, *Tax Policy Handbook*, Parthasarathi Shome Edited, 1995.

⁴⁴ Luc GODBOUT, *op. cit.*, note 35.

⁴⁵ The International Bank of Reconstruction and Development, *op. cit.*, note 34, p. 160.

pas que toutes les dispositions préférentielles précitées soient mauvaises. Naturellement, l'évasion fiscale ne fait qu'amplifier ce phénomène d'érosion. Par contre, il faut être conscient qu'étant donné les pertes de recettes générées par l'évasion et les mesures préférentielles, les taux d'imposition appliqués sur l'assiette fiscale restante sont beaucoup plus élevés⁴⁶. Cette situation amène fréquemment les gouvernements dans un circuit paradoxal. En fait, l'évasion et les exonérations entraînent l'application de taux d'imposition plus élevés. De même, ceux-ci amplifient la nécessité de mettre en place des exemptions et la tentation des contribuables à frauder⁴⁷.

La détermination des taux effectifs d'imposition permet de constater l'écart entre les taux apparaissant dans les barèmes d'imposition et les taux effectivement payés sur la base d'imposition générale. L'écart entre les deux montre l'ampleur de l'érosion fiscale. Naturellement, étant donné les statistiques fiscales disponibles, il n'est pas aisé de mesurer cet indice dans les pays en voie de développement⁴⁸.

Pour tenter de l'évaluer, certains auteurs procèdent à la comparaison du taux normal de la taxe avec son taux effectif réel. L'écart entre l'application statutaire du taux de la TVA et son application réelle à la base de consommation détermine l'érosion de l'assiette fiscale. Quant au taux effectif de la TVA, il est déterminé en divisant les recettes fiscales de la taxe par sa base d'imposition, c'est-à-dire la consommation totale. Ainsi, l'écart entre les deux taux reflète l'utilisation des exemptions et la fraude fiscale. En somme, plus l'écart est grand, moins la taxe est appliquée de manière uniforme et donc plus il y a érosion de l'assiette fiscale⁴⁹.

L'OCDE a utilisé cette méthode en 2001 pour une étude spécifique sur le sujet. Celle-ci a permis de déterminer que pour la plupart des pays de son organisation, les taux effectifs diffèrent sensiblement des taux normaux⁵⁰. Selon ces calculs, en 1998, le taux effectif de la TVA en

⁴⁶ *Id.*, p. 160.

⁴⁷ Luc GODBOUT, *op. cit.*, note 35.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ OCDE, « Surveillance of Tax Policies: A synthesis of Findings in Economic Surveys », *Economics Department Working Paper*, n° 303, Paris, 2001, p. 32.

France était de 10,9 % alors que le taux normal était de 20,6 %, soit un ratio ne représentant que 53 % du taux normal. Ce ratio chutait à 40 % en Suède alors qu'il n'était que de 30 % au Mexique⁵¹.

Maintenant, afin d'estimer le degré d'érosion de la TVA malienne, ce calcul a été reproduit pour les années 1997 et 2003. Basé sur la consommation totale non gouvernementale, le taux effectif d'imposition est de 5,4 % au lieu de 15 % en 1997, et de 8,4 % au lieu de 18 % en 2003. L'écart est donc très important, ce qui indique que la taxe n'est pas appliquée de manière uniforme. Le ratio du taux effectif d'imposition sur le taux normal d'imposition représente 36,3 % pour 1997 et 46,7 % pour 2003.

Bien qu'il soit possible de noter une certaine amélioration à l'égard de l'indice d'érosion de la TVA, l'érosion demeure élevée. Les exonérations contenues dans le *Code général des impôts* et les exonérations liées à l'aide internationale peuvent certainement expliquer en partie ce résultat. De plus, la fraude fiscale en est aussi en partie responsable.

Tableau 7 : Érosion de la TVA
(en milliers de F CFA et en pourcentage)

<i>Année</i>	<i>Consommation non gouvernementale (a)</i>	<i>TVA collectée (b)</i>	<i>Taux normal (c)</i>	<i>Taux effectif (d)= b/a</i>	<i>Indice d'érosion (e)= d/c</i>
1997	1 051 000 000	57 240 871	15 %	5,45 %	36,3 %
2003	1 657 470 000	139 446 593	18 %	8,41 %	46,7 %

Sources : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, Direction nationale de la statistique et de l'informatisation.

2.2.4 Indice d'effort

Cet indice concerne les efforts et le temps investis par les vérificateurs pour s'assurer de la conformité de chaque impôt et taxe. Le but de cet indice est de s'assurer que les vérificateurs

⁵¹ *Id.*

passent une majorité de leurs temps et efforts à vérifier les impôts et taxes qui rapportent le plus de recettes au gouvernement.

Comme l'une des problématiques qui ressortaient des constats initiaux était la mauvaise répartition du personnel et des efforts⁵², il semble pertinent, aux fins de cette étude, d'évaluer cet indice. De cette façon, il sera possible de déterminer s'il y a eu amélioration de la situation à la suite de la réforme fiscale.

Pour une évaluation idéale, il faudrait pouvoir évaluer le temps moyen que passent les vérificateurs sur leurs dossiers ainsi que la répartition de ce travail selon les différentes formes d'imposition. Cette statistique s'obtiendrait facilement en compilant les feuilles de présence des personnes concernées. Or, il semble que cet outil de travail soit peu utilisé par les vérificateurs maliens et qu'aucune compilation ne soit faite. En février 2004, une personne s'est chargée de faire une formation à cet effet⁵³. Toutefois, c'est l'application du procédé qui pose problème, car certains vérificateurs n'ont pas d'ordinateur ou encore leur service n'est pas connecté à SIGTAS (DGE et DID)⁵⁴. Conséquemment, il devient difficile de déterminer cet indice.

Ainsi, aux fins de cette étude, une personne ressource s'est chargée de distribuer un questionnaire à neuf vérificateurs. L'objet des questions à répondre concernait la répartition du temps et des efforts de travail. Les réponses obtenues ont été comparées aux résultats des récents redressements.

Pour les personnes questionnées, il était très difficile de déterminer le temps moyen consacré par dossier. Cela varie énormément en raison de divers facteurs tels que la difficulté d'obtenir des documents, le manque de volonté des contribuables et la qualité de la comptabilité. En somme, il en ressort que la TVA et l'IS/IBIC sont les sources d'imposition qui exigent le plus des vérificateurs et qui sont, par le fait même, les plus redressées. D'ailleurs, après l'analyse des

⁵² Luc GODBOUT, Julie PICARD, Maude VIGNEAULT, *op. cit.*, note 9.

⁵³ Selon les propos de M. Fofana, membre de l'équipe gérant SIGTAS.

⁵⁴ *Id.*

récents redressements, il est possible de conclure que les redressements effectués pour ces sources d'imposition sont les plus lucratifs pour l'État.

En conséquence, le problème soulevé au départ, concernant la mauvaise répartition des efforts, paraît de moins grande envergure aujourd'hui. En effet, les vérificateurs semblent appliquer le concept d'importance relative, soit de concentrer les efforts en fonction des impôts et taxes qui rapportent le plus à l'État. Toutefois, étant donné la taille de l'échantillon, il est impossible de généraliser l'application de ce concept à l'ensemble des vérificateurs. Il serait intéressant que les autorités s'assurent de l'application des feuilles de présence à tous les vérificateurs. Ainsi, les efforts seront mieux dirigés et l'administration obtiendra de meilleurs rendements.

Comme le mentionne le consultant, M. Joseph Harfour, dans son rapport de février 2004 : « il est grand temps que la DGI mette l'accent sur l'utilisation de SIGTAS pour obtenir l'efficience. SIGTAS doit servir à la gestion, entre autres, du temps des vérificateurs⁵⁵. » Ainsi, avec l'utilisation accrue de ce système informatique, la détermination du temps et la répartition des efforts des vérificateurs seront désormais possibles. De plus, avec les informations recueillies, SIGTAS permettrait de calculer le rendement marginal de vérification, c'est-à-dire le coût engendré par l'État par « heure de vérification » en comparaison à ce que cette heure rapporte en termes de redressements.

En prenant conscience de ce rendement, l'administration fiscale pourra répartir son personnel et les efforts de celui-ci de manière à égaliser le rendement marginal de chaque « heure de vérification », et ce, pour chaque type d'impôt.

2.2.5 Indice de fardeau fiscal

Cet indice a pour but de représenter le fardeau fiscal supporté par les contribuables maliens, soit les personnes physiques et morales. Idéalement, lorsqu'un gouvernement apporte des changements à sa législation fiscale, afin d'éviter que les contribuables soient tentés par l'évasion fiscale, il ne faut pas créer d'augmentation draconienne de leur fardeau.

⁵⁵ PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport fin de mission*, pour la période du 27 janvier au 13 février 2004.

Pour évaluer cet indice, avant et après la réforme, deux situations ont été analysées, soit celle d'une société et celle d'un particulier. Comme le démontrent les deux tableaux suivants, le gouvernement malien semble ne pas avoir créé de hausse draconienne du fardeau fiscal pour ses contribuables. Au contraire, à la suite de la réforme fiscale leur fardeau a diminué.

**Tableau 8 : Évaluation du fardeau fiscal pour une société
(en F CFA et en pourcentage)**

Calcul de l'impôt et du revenu disponible	Avant la réforme	Après la réforme
Bénéfice fiscal	12 000 000	12 000 000
Impôt sur le bénéfice	- 4 200 000	- 4 200 000
Bénéfice net après l'IBIC	7 800 000	7 800 000
Distribution de dividendes par la société	7 800 000	7 800 000
Impôt IRVM de l'actionnaire	- 1 404 000	- 1 404 000
Revenu net de l'actionnaire avant le calcul de l'IGR	6 396 000	
IGR sur les revenus de l'actionnaire	- 2 869 750	
Revenu disponible	3 526 250	6 396 000
% de l'impôt payé sur le bénéfice réalisé	70,6 %	46,7 %

Source : PAMORI, *Vue d'ensemble sur la fiscalité et l'économie maliennes actuelles*, 1997, p.78.

Ainsi, après la réforme, le pourcentage de l'impôt sur les bénéfices payé, une fois que ceux-ci ont été distribués aux actionnaires, a baissé de 24 points de pourcentage.

Tableau 9 : Évaluation du fardeau fiscal pour un contribuable (en F CFA)

Calcul de l'impôt	Avant la réforme	Après la réforme
Salaire annuel	2 400 000	2 400 000
IGR	358 585	
ITS		306 315
Impôt sur le revenu	358 585	306 315
Revenu disponible	2 014 415	2 093 685
TVA-TPS (15%)	153 106	
TVA (18%)		188 432
Taxe à la consommation ⁵⁶	153 106	188 432
Revenu disponible après taxation du revenu et de la consommation	1 888 309	1 905 253
Écart	16 944	

Source : PAMORI, *Vue d'ensemble sur la fiscalité et l'économie maliennes actuelles*, 1997, pp.73-74.

Tel qu'il a été mentionné dans l'étude *Analyse législative et administrative de la réforme fiscale au Mali*⁵⁷, à la suite de la réforme, l'IGR a été remplacé par l'impôt sur les traitements et salaires alors que l'application de la TVA a été élargie et son taux a été majoré. Ce changement semble amoindrir le fardeau fiscal d'un particulier, puisque, dans cet exemple, le contribuable paie 52 271 F CFA en moins à l'impôt sur le revenu, mais paie 32 326 F CFA en plus à la TVA, pour une réduction de son fardeau fiscal global de 16 944 F CFA.

2.2.6 Indice de dépendance aux grandes entreprises

Cet indice permet de mesurer la dépendance d'un gouvernement relativement à la rentabilité d'un nombre restreint d'entreprises, puisqu'il n'est pas souhaitable que les recettes de l'État fluctuent en fonction des performances financières de celles-ci. L'indice démontre le niveau de vulnérabilité du gouvernement par rapport à ces dernières.

Pour déterminer cet indice, il faut additionner l'impôt des sociétés et l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux payés par les dix plus grandes entreprises (en termes de recettes).

⁵⁶ La taxe à la consommation est basée sur l'hypothèse que 50 % du revenu disponible est assujetti à de la consommation visée par la TVA.

⁵⁷ Luc GODBOUT, Julie PICARD, Maude VIGNEAULT, *op. cit.*, note 4.

Ensuite, il suffit d'observer quel est le pourcentage du total des recettes générées par l'IS/IBIC qui a été acquitté par ces grandes entreprises. De plus, cette analyse a été réalisée pour les années 1997 et 2003 afin de comparer cet indice avant et après les réformes.

Comme le démontre le tableau suivant, en 1997, le gouvernement malien était largement dépendant par rapport aux grandes entreprises. En effet, près de 94 % des recettes de l'IBIC/IS provenaient des dix plus grandes entreprises⁵⁸. Il s'agit d'un pourcentage très élevé. Par contre, en 2003, la dépendance par rapport aux grandes entreprises a amplement diminué. Le total d'IBIC/IS qu'elles ont payé représente environ 50 % du total des recettes découlant de cette forme de taxation⁵⁹.

Cette baisse de dépendance s'explique essentiellement par l'élargissement du bassin des contribuables et par une meilleure performance de l'administration fiscale.

**Tableau 10 : Dépendance face aux grandes entreprises
(en F CFA)**

<i>Impôts et taxes</i>	<i>1997</i>	<i>2003</i>
Total de l'IBIC/IS payé par les 10 plus grandes entreprises [en milliards de F CFA].	16,0	16,8
Total des recettes provenant de l'IBIC/IS [en milliards de F CFA]	17,0	33,7
% de l'impôt payé par les 10 plus grandes entreprises	93,9 %	49,8 %

Source : SIGTAS et la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

De façon générale, il semble que l'efficacité du système malien ait augmenté depuis le début des réformes fiscales, car tous les indicateurs ont évolué positivement. Toutefois, il reste certains points à améliorer afin que le système atteigne un haut niveau de performance. Particulièrement, pour le futur, il faudra que l'indice de dispersion diminue. De plus, l'administration fiscale devra s'assurer de la bonne répartition des efforts de son personnel. De cette façon, l'administration pourra continuer sa progression vers un régime plus efficient.

⁵⁸ Pour 1997, les données proviennent du recensement d'environ 400 entreprises effectué pour les études sectorielles.

⁵⁹ Pour 2003, les données proviennent de SIGTAS.

2.3 Comparaison fiscale

Le but de cette section consiste à vérifier la performance de la politique fiscale malienne dans un contexte de réformes fiscales et à observer dans quelle mesure ces dernières ont affecté divers indicateurs maliens. Pour se faire, une comparaison avec des pays de l'Afrique sera effectuée en deux volets. Dans un premier temps, nous analyserons la performance de la politique fiscale. Dans un deuxième temps, l'analyse comparative portera sur la performance de certains impôts.

2.3.1 Analyse comparative de la performance globale

2.3.1.1 Comparaison de la pression fiscale

Tel qu'il a déjà été mentionné à la sous-section 2.1, le taux de pression fiscale du Mali croît depuis 1997. Cela est dû en partie aux changements appliqués dans le cadre des réformes. Il demeure toujours intéressant de comparer ce taux à celui d'autres pays de l'Afrique. Bien entendu, une pression supérieure à celle des pays comparés laisse croire à une fiscalité plus lourde, ou mieux appliquée, alors qu'à l'inverse une pression inférieure laisse à penser que la fiscalité est plus favorable ou simplement mal appréhendée et donc qu'une marge de manœuvre existe.

Le **tableau 11** montre que la pression fiscale malienne n'est pas la plus élevée parmi les pays d'Afrique étudiés.. Le Sénégal (18 %), la Côte d'Ivoire (14,4 %) et l'Île Maurice (18,4 %) ont une pression plus lourde que celle du Mali pour 2003. De plus, malgré les réformes fiscales, elle se situe encore légèrement sous la moyenne des pays membres de l'UEMOA pour la période allant de 1997 à 2003.

Par conséquent, il semble que le Mali ait une marge de manœuvre pour augmenter le poids de sa fiscalité, car son taux de pression fiscale est inférieur à celui de plusieurs des pays comparés.

Tableau 11 : Comparaison de la pression fiscale

Pays	1997	2003
Niger	8 %	10,9 %
Bénin	12 %	14,6 %
Sénégal	15,5 %	18 %
Île Maurice	16,6 %	18,4 %
Mali	12,5 %	14,2 %
Burkina Faso	10,4 %	11,7 %
UEMOA	14,5 %	14,3 %
Côte d'Ivoire	17,9	14,4 %

* Afin de conserver les données comparables, le taux de pression fiscale utilisé pour le Mali est celui utilisé par l'UEMOA. Ce taux est calculé avec des données partielles.

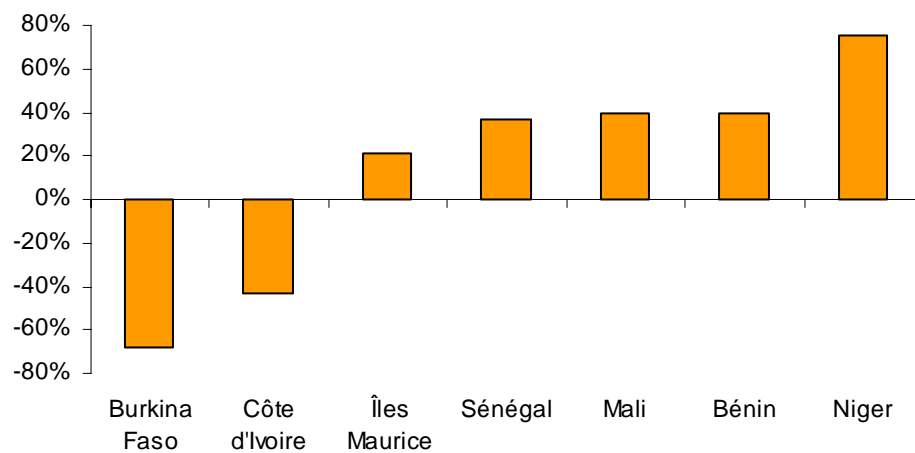
Sources : UEMOA et FMI.

2.3.1.2 Comparaison de la croissance des recettes fiscales sur la croissance du PIB

La croissance des recettes fiscales sur la croissance du PIB permet d'observer si les recettes ont augmenté plus rapidement que la croissance économique. Ce ratio aide à mesurer l'impact d'un changement majeur dans le système fiscal d'un pays. Ainsi, s'il représente un taux de plus de 100 %, la croissance des revenus fiscaux est plus appréciable que celle de l'économie. Conséquemment, il est possible de conclure que des changements fiscaux ont contribué à cette hausse de recettes, donc qu'elle n'est pas attribuable uniquement à la croissance de l'économie au cours de la période analysée.

En observant le **graphique 8**, il en ressort que seulement le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire ont connu une croissance des recettes fiscales moins importante que celle de leur PIB. En ce qui concerne le Mali, ce résultat indique que les réformes fiscales mises en œuvre ont contribué à l'augmentation rapide des recettes de l'État.

Graphique 8 : Comparaison de la croissance des recettes fiscales sur la croissance du PIB pour la période de 1997 à 2003



Sources : FMI et UEMOA.

2.3.2 Analyse comparative de la performance de certains impôts

2.3.2.1 Rendement de la TVA et de l'impôt des sociétés

L'analyse du rendement de ces différentes taxes se fait à l'aide du ratio d'efficacité. Ce dernier se détermine en divisant le poids de l'impôt en pourcentage du PIB par le taux normal d'imposition. Ce ratio permet de connaître le pourcentage du taux d'imposition réellement payé.

Habituellement, lorsque ce ratio est bas, cela signifie qu'il y a utilisation de crédits d'impôt, d'exonérations et de congés de taxation. Inversement, plus il est élevé, plus l'imposition est faite uniformément. Par ailleurs, lorsqu'il augmente au cours d'une certaine période, cela signifie qu'il y a une meilleure gestion faite par l'administration ou que l'on a procédé à un élargissement de l'assiette fiscale en réduisant les mesures préférentielles. Également, cette hausse de rendement indique que tous les contribuables ou une partie d'entre eux payent davantage que ce qu'ils payaient auparavant.

Il semble pertinent d'observer l'influence des réformes sur le rendement de ces impôts en le comparant avec celui de divers pays.

2.3.2.1 TVA

Le **tableau 12** montre que le ratio d'efficacité pour la TVA malienne a augmenté au cours de la période sous étude. En effet, il est passé de 20 % à 31 %, soit une hausse d'environ 11 points de pourcentage sur cinq ans. Parmi les pays comparés, cette augmentation est la deuxième en importance. De plus, pour cette taxe, le Mali connaît un bon rendement, puisqu'en 2003 il occupe le troisième rang. Cela signifie qu'il y a une meilleure gestion et un élargissement de l'assiette.

Il semble donc que les réformes apportées au régime aient permis aux autorités maliennes d'obtenir un meilleur rendement en ce qui concerne la TVA.

Tableau 12 : Rendement de la TVA

Pays	1997	2003	Écart (en point de pourcentage) (b-a)
	(a)	(b)	
Île Maurice	19,2 %	46,5 %	27,3 %
Mali	20,2 %	31,5 %	11,3 %
Sénégal*	32,5 %	40,9 %	8,4 %
Bénin	6,7 %	11,2 %	4,5 %
Niger	3,3 %	5,9 %	2,6 %
Burkina Faso*	21,0 %	22,8 %	1,8 %
Côte d'Ivoire*	25,5 %	23,0 %	(2,5 %)

* : Pour ces pays, les données présentées sont celles de 2002, car celles de 2003 n'étaient pas disponibles.
Sources : UEMOA et FMI.

2.3.2.2 Impôt des sociétés (IS)

Tel qu'il a été mentionné dans l'étude *Analyse législative et administrative de la réforme fiscale au Mali*⁶⁰, l'État malien, dans le cadre des réformes fiscales, a harmonisé les taux d'imposition de l'IS et de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux à 35 %. Il paraît intéressant d'analyser si cette harmonisation ainsi que tous les autres changements découlant des réformes ont permis à l'administration fiscale malienne d'obtenir de meilleurs rendements de l'impôt des sociétés que ceux des pays comparés.

⁶⁰ Luc GODBOUT, Julie PICARD, Maude VIGNEAULT, *op. cit.*, note 4, sous-section 2.1.1.

Le **tableau 13** montre que, pour 2003, le rendement malien (4,8 %) pour l'IS se situe parmi les plus élevés des pays comparés. Cela signifie qu'il y a une meilleure gestion, un élargissement de l'assiette.

Conséquemment, il semble que les réformes fiscales aient aidé l'administration à atteindre un meilleur rendement. Toutefois, parmi les pays comparés, cette augmentation est la quatrième en importance.

Tableau 13 : Rendement de l'impôt des sociétés

Pays	1997 (a)	2003 (b)	Écart (en point de pourcentage) (b-a)
Niger	1,5 %	3,0 %	1,5
Sénégal*	3,2 %	4,5 %	1,3
Île Maurice	4,9 %	6,1 %	1,2
Mali	3,8 %	4,8 %	1,0
Bénin	5,44 %	5,2 %	(0,3)
Burkina Faso*	4,1 %	3,8 %	(0,3)
Côte d'Ivoire*	6,15 %	3,9 %	(2,25)

* : Pour ces pays, les données présentées sont celles de 2002, car celles de 2003 n'étaient pas disponibles.
Sources : UEMOA et FMI.

2.3.2.2 Rendement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

L'impôt sur le revenu des personnes physiques (ci-après IRPP) étant à la charge des individus, il semble pertinent d'analyser la pression de cet impôt sur les particuliers maliens. En effet, à la suite des réformes fiscales, si la pression est plus élevée au Mali que dans les pays comparés, cela signifie que les individus maliens supportent une charge fiscale supérieure aux particuliers habitant dans les autres pays analysés.

En observant le **tableau 14**, il est possible de remarquer que la pression de l'IRPP malien a augmenté au cours de la période étudiée. Malgré cet accroissement, le poids de cet impôt reste moins élevé que celui des pays comparés, à l'exception du Niger.

De toute évidence, les autorités maliennes ont une marge de manœuvre pour augmenter le poids de cet impôt, car sa pression fiscale est inférieure à celle de la majorité des pays comparés.

Tableau 14 : Rendement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Pays	1997	2003	Écart (en point de pourcentage) (b-a)
	(a)	(b)	
Côte d'Ivoire*	1,4 %	1,8 %	0,4
Bénin	1 %	1,5 %	0,5
Mali	0,9 %	1,2 %	0,3
Niger*	0,4 %	0,6 %	0,2
Île Maurice	1,3 %	1,5 %	0,2
Burkina Faso*	1,2 %	1,2 %	-
Sénégal*	2,1 %	1,8 %	(0,3)

* : Pour ces pays, les données présentées sont celles de 2002, car celles de 2003 n'étaient pas disponibles.
Sources : UEMOA et FMI.

Globalement, la comparaison des différents indicateurs maliens avec ceux d'autres pays africains permet de constater que les réformes fiscales faites au Mali ont eu divers impacts positifs. D'abord, elles sont en partie responsables des hausses du taux de pression fiscale. Malgré cette augmentation, cet indicateur se retrouve parmi les plus faibles en Afrique. Conséquemment, il y a une marge de manœuvre possible relativement à l'augmentation du poids de la fiscalité au Mali. Ensuite, l'indicateur « croissance des recettes fiscales sur la croissance du PIB » démontre bien la réussite générale de la politique fiscale puisqu'à la suite des réformes fiscales, les recettes ont augmenté plus rapidement que le PIB. Finalement, la comparaison du rendement de la TVA et celui de l'IS malien avec ceux des autres pays montre une hausse des plus importantes s'expliquant, en partie du moins, par un élargissement de l'assiette fiscale.

Développement économique et besoins financiers

3.1 Facteurs de pression sur les besoins financiers

Malgré les bonnes performances financières du Mali au cours des dernières années, les difficultés budgétaires restent importantes⁶¹. En effet, pour 2003, le déficit global (hors dons) s'est établi à 5,9 % du PIB⁶². Par ailleurs, dans les années à venir, il n'est guère question de réduction des dépenses budgétaires afin de diminuer le déficit. Au contraire, la lutte contre la pauvreté et l'augmentation de la population exigeront un accroissement des dépenses publiques⁶³. Il semble donc important de poursuivre l'augmentation des recettes fiscales afin de faire face à ces besoins.

3.1.1 *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*

Comme la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne, le Mali s'est engagé dans la mise en œuvre d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (ci-après CSLP)⁶⁴. En élaborant ce projet, le gouvernement malien exprime sa volonté de s'engager dans une action de développement plus intense, plus organisée, plus conceptuelle et plus efficace qui soit capable de réduire la pauvreté de façon durable⁶⁵. De plus, l'État s'est assuré que tous les efforts déployés convergent dans la même direction, afin d'obtenir des résultats concrets dans l'amélioration du bien-être de la population⁶⁶.

⁶¹ FMI, *op. cit.*, note 15, p. 10.

⁶² *Rapport d'exécution de la Surveillance multilatérale*, juin 2004, p. 45.

⁶³ FMI, *op. cit.*, note 15, p. 10.

⁶⁴ Voir la vitrine Internet d'Afristat, à l'adresse URL : www.afristat.org, novembre 2004.

⁶⁵ GOUVERNEMENT DU MALI, *CSLP final*, mai 2002, p. 1.

⁶⁶ IZF, Réunion des ministres de l'économie et des finances de la zone franc, septembre 2004, p. 10.

La mise au point d'une telle stratégie devenait de plus en plus nécessaire. En 2002, la pauvreté était un phénomène généralisé au Mali : près du tiers de la population totale vivait dans la pauvreté⁶⁷.

Lors de l'élaboration du CSLP, certains constats ont été faits. Dans un premier temps, il a été souligné qu'il restait de nombreux efforts à effectuer afin de consolider l'État de droit, d'améliorer la gestion des affaires publiques, de combattre la corruption et de favoriser la paix, la sécurité et la stabilité sociale⁶⁸. Dans un deuxième temps, il a été remarqué que les écoles, les hôpitaux, l'eau potable, la saine alimentation et les logements salubres étaient encore difficiles d'accès pour la population, surtout dans les régions rurales⁶⁹. Enfin, il a été constaté que les infrastructures et équipements de base étaient insuffisants, vieux et en mauvais état, ce qui constituait un frein pour le développement économique et social du Mali⁷⁰.

Par conséquent, pour faire face à ces constats et ainsi diminuer la pauvreté du pays, le gouvernement malien s'est fixé plusieurs objectifs à réaliser. Ceux-ci sont regroupés autour de trois axes principaux. Le tableau suivant résume ces objectifs.

⁶⁷ GOUVERNEMENT DU MALI (2002), *op. cit.*, note 65.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ *Id.*

Tableau 15 : Objectifs à réaliser pour le CSLP

1^{er} axe : Assurer le développement institutionnel, l'amélioration de la gouvernance et la participation
Améliorer la performance du secteur public
Consolider les processus de démocratisation et de décentralisation en cours
Renforcer les capacités de la société civile
Lutter efficacement contre la corruption
Améliorer la performance et la crédibilité du service public de la justice
Garantir les droits, la paix et la sécurité dans un contexte culturel malien
2^e axe : Développement humain durable et renforcement de l'accès aux services sociaux de base
Renforcement des services de santé, nutrition et population
Renforcement des services d'éducation et d'alphabétisation
Lutte contre la pauvreté : amélioration du cadre de vie
Questions transversales (rôle de la femme dans la lutte contre pauvreté; situation des enfants et de la famille; emploi et formation professionnelle ; solidarité et protection sociale)
3^e axe : Développement des infrastructures de base et secteurs productifs
Développement des infrastructures de base (celles touchant le transport, la communication, l'aménagement de zones industrielles et l'énergie)
Développement des secteurs productifs (secteur primaire, secteur secondaire, secteur tertiaire et stimulation du secteur privé)
Développement des activités génératrices de revenus

Source: CSLP final.

L'atteinte de tous ces objectifs demande la mobilisation de plusieurs ressources tant humaines que matérielles. De plus, elle demande d'importants investissements de la part de l'État. Il est donc évident que le succès de la mise en œuvre du CSLP repose sur un accroissement considérable des recettes fiscales du gouvernement⁷¹.

3.1.2 Évolution démographique

En plus du CSLP, l'évolution démographique est un autre facteur à considérer pour d'éventuels besoins financiers. En effet, il est prévu que le Mali, tout comme les autres pays de l'Afrique subsaharienne, connaîtra une croissance majeure de sa population au cours des cinquante prochaines années.

⁷¹ *Id.*, p. 76.

Dans un rapport publié en 2004, l'ONU estime que la population malienne atteindra environ 26 millions d'habitants en 2025 et 46 millions en 2050, ce qui représente respectivement le double et le triple de la population actuelle⁷². L'augmentation de la population aura des effets sur la demande de services de base tels l'accessibilité à l'eau potable, à la nourriture, aux logements salubres, aux soins médicaux, etc. Donc, cela créera une pression importante sur l'offre de biens et services publics. Afin de pouvoir répondre aux besoins de sa population grandissante, il ne fait aucun doute que l'État malien devra se développer rapidement. Pour ce faire, les besoins financiers seront énormes.

3.1.3 Besoins financiers à combler

Le CSLP et l'évolution démographique montrent que l'État malien sera appelé à dépenser encore plus au cours des prochaines années. Ainsi, pour ne pas accroître sa dépendance à l'assistance extérieure, le Mali devra augmenter ses recettes budgétaires⁷³. Il paraît évident que les besoins financiers à combler pour répondre à ces deux facteurs sont très importants. Comme il est impossible de quantifier les coûts que l'évolution démographique engendrera, la présente étude se concentre sur ceux du CSLP et sur son financement.

Le CSLP prévoit, pour la période 2002-2005, que le financement intérieur s'élèvera à 1664 milliards de F CFA, ce qui représente 61,5 % du budget global alloué pour ce projet⁷⁴. Le tableau suivant montre la répartition de ce financement, le montant des recettes fiscales réelles qui ont été recouvrées par l'État ainsi que l'écart entre ces dernières et celles assignées au CSLP.

⁷² ONU, *World population data sheet of the Population Reference Bureau*, 2004.

⁷³ FMI, *op. cit.*, note 15, p. 10.

⁷⁴ GOUVERNEMENT DU MALI, *op. cit.*, note 65, p. 77.

Tableau 16 : Répartition du financement intérieur et comparaison avec les recettes fiscales réellement obtenues (en milliards de F CFA)

	2002	2003	2004	2005	2002-05
Financement intérieur prévu du CSLP	355,2	390,9	434,8	483,1	1664
Recettes fiscales	331,0	366,7	410,6	458,9	1567,2
Situation réelle					
Recettes fiscales réelles	323,5	362,5	ND	ND	ND
Écart	(7,5)	(4,2)	ND	ND	ND

Source: CSLP final.

Pour une mise en œuvre réussie, le CSLP prévoyait une hausse continue des recettes de l'État. Ces hausses successives devaient faire passer la pression fiscale à 17,4 % en 2005⁷⁵.

Or, comme il a été mentionné au point 2.1, le taux de pression fiscale pour 2003 a été de 14,2 % environ⁷⁶. De plus, le FMI juge qu'il sera ardu pour le Mali d'atteindre le taux de pression fiscale de 17 % fixé par l'UEMOA pour 2005⁷⁷. Par conséquent, il semble peu probable que les autorités maliennes réussissent à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il est donc clair que le CSLP ne pourra se mettre en œuvre comme souhaité, faute de fonds disponibles. La pression sur les autorités fiscales est donc appelée à s'accroître.

De ce fait, il paraît primordial que le gouvernement malien procède à un renforcement de l'administration fiscale et douanière afin d'augmenter les recettes de l'État. Cependant, cet accroissement sera vraisemblablement insuffisant au regard de l'importance des besoins de recettes supplémentaires. Il sera donc nécessaire de modifier aussi la législation fiscale.

⁷⁵ *Id*, p. 81.

⁷⁶ Voir la vitrine Internet de l'IZF, à l'adresse URL : www.izf.net, *Principaux indicateurs économiques et financiers*.

⁷⁷ FMI, *op. cit.*, note 15, p. 10.

3.1.4 Potentiel fiscal inexploité

Le gouvernement malien a déjà entrepris certains changements dans la législation fiscale afin d'augmenter les recettes de l'État. En effet, il y a présentement huit recommandations législatives provenant du groupe DGI-PAMORI qui sont en cours d'adoption. Une fois acceptées, ces recommandations apporteront davantage de revenus. À la suite d'une estimation des propositions quantifiables, les recettes supplémentaires varieront entre 6,8 et 16 milliards de F CFA.

Tableau 17 : Recommandations législatives en cours d'adoption et leurs effets sur les recettes
(en F cfa)

Recommandations législatives⁷⁸	Effets sur les recettes
Harmoniser les critères d'application entre l'impôt synthétique et la taxe sur le transport routier.	Effets positifs
Inclure les activités agricoles à l'impôt synthétique pour les fermes modernes périurbaines.	735 millions environ ⁷⁹
Instaurer un régime d'imposition simplifiée de la TVA pour les contribuables ayant un chiffre d'affaires se situant entre 30 et 100 millions de F CFA.	Effets positifs
Élargir progressivement la base imposable de la TVA en éliminant les exonérations relatives aux intrants agricoles.	Entre 3 et 9 milliards
Instaurer un mécanisme de réfaction dégressive sur une période de cinq ans afin d'en faciliter l'acceptation.	Effets positifs
Instaurer une taxe sur certains produits de luxe.	Entre 3,1 et 6,3 milliards
Instaurer une taxe foncière sur les propriétés non bâties.	Effets positifs
Hausser l'importance des sanctions et réduire les délais octroyés aux contribuables et aux tierces parties pour donner suite aux demandes d'information de l'administration fiscale.	Effets positifs
Total	Entre 6,8 et 16 milliards

Source : section 4 de la présente étude.

Il est fort probable que ces revenus ne suffiront pas à combler tous les besoins financiers futurs. Par conséquent, l'État malien doit procéder à d'autres changements majeurs. Tel qu'il a été mentionné dans l'*Analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali*, certaines

⁷⁸ PAMORI, CRC SOGEMA (2000), *op. cit.*, note 16, p. 30 et suivantes.

⁷⁹ *Id.*, annexe C.

recommandations élaborées par le groupe de travail DGI-PAMORI afin d'augmenter les recettes fiscales de l'État peuvent être relancées. Ces propositions et les recettes supplémentaires potentielles sont les suivantes.

Tableau 18 : Recommandations législatives à relancer et leurs effets sur les recettes (en F CFA)

Propositions législatives à relancer	Effets sur les recettes
Harmoniser à l'impôt synthétique la taxe sur le transport routier, notamment en: supprimant toute forme de subvention permettant l'utilisation de matériel âgé et vétuste par le réaménagement des plages de taux de la TTR, sans prendre en considération l'âge du véhicule ⁸⁰	Entre 302 millions et 2,9 milliards
Modification des taux de l'impôt minimum forfaitaire ⁸¹	1,85 milliards
Revoir les taux de l'ITS et les abattements familiaux ⁸²	Environ 1 milliard
Appliquer un taux unique de 20 % à toutes les sources de revenus de placements, à l'exception des dividendes, ainsi que sur les revenus fonciers ^{83, 84} .	Effets positifs
Instaurer une taxe foncière sur les propriétés immobilières d'abord sur les superficies et ensuite sur les matériaux ⁸⁵ .	Environ 1 milliard
Total	Entre 4,2 et 6,8 milliards

Source : section 4 de la présente étude.

Globalement, les propositions législatives en cours d'adoption et celles relancées apporteraient entre 11 et 22,8 milliards de F CFA de plus au gouvernement. Cet apport potentiel est non négligeable. L'effet des propositions administratives sur les recettes, tant celles en cours d'adoption que celles relancées, est difficile à estimer. Toutefois, il est possible de croire que ces propositions administratives contribueront à augmenter les revenus fiscaux.

⁸⁰ *Id.*, proposition 2.

⁸¹ *Id.*, proposition 3.

⁸² *Id.*, proposition 11.

⁸³ *Id.*, proposition 12.

⁸⁴ *Id.*, proposition 33.

⁸⁵ *Id.*, proposition 33.

En supposant que toutes ces modifications aient été faites en 2003, la hausse des recettes fiscales se serait située entre 8 et 20 milliards de F CFA. Il est alors clair que cela aurait eu un effet positif sur le financement du CSLP.

Ces modifications sont essentielles pour soutenir financièrement les activités du gouvernement et le CSLP et pour répondre aux besoins de la population croissante.

Conclusion

Analyser l'évolution de la situation financière du Mali est intimement relié à ses politiques économiques et fiscales. Même si pour cela, il faut aller au-delà de la stricte analyse des réformes fiscales, celles-ci ne sont pas sans effet sur son évolution. Quoi qu'il en soit, les bonnes performances financières récentes du Mali coïncident avec les changements apportés à sa fiscalité à la suite des propositions de réformes fiscales dictées par le PAMORI⁸⁶. En analysant les impacts financiers des réformes fiscales, il apparaît évident qu'elles ont été profitables à l'État malien.

La présente étude illustre bien une amélioration appréciable de la situation financière globale du pays. D'une part, les recettes fiscales, la pression fiscale ainsi que la mobilisation des recettes de sources intérieures ont augmenté. D'autre part, le ratio d'endettement et la dépendance aux bailleurs de fonds ont diminué. Aussi, il semble que les réformes fiscales ont permis d'améliorer l'efficacité du système fiscal malien, car tous les indicateurs fiscaux analysés ont évolué positivement. À cet égard, l'augmentation des recettes fiscales ne découle pas d'une dépendance accrue auprès des grandes entreprises, mais d'un élargissement du nombre de contribuables.

En outre, cette étude permet de constater que malgré les changements adoptés, le Mali conserve une fiscalité tout à fait « comparable » avec celles en vigueur dans d'autres pays africains. Ainsi, les réformes fiscales n'ont aucunement entraîné un alourdissement généralisé du fardeau fiscal pouvant compromettre son développement à long terme, bien au contraire.

Toutefois, malgré ces bonnes performances financières, les besoins financiers actuels et futurs du gouvernement malien demeurent immenses. Alors, la fiscalité devra continuer de générer des

⁸⁶ Pour en savoir davantage sur les propositions de réforme fiscale adoptées, nous vous invitons à consulter l'étude suivante : *Analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali*, 2005.

recettes fiscales additionnelles. Pour y parvenir, d'autres changements à la fiscalité ont été identifiés et estimés afin d'être en mesure de répondre aux besoins de sa population.

Bibliographie

Doctrines

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (ci-après le FMI), *Tax Policy Handbook*, Parthasarathi Shome Edited, 1995.

FMI, Département des finances publiques, République du Mali, *Le renforcement du système fiscal*, 2004.

GODBOUT, L., *Étude sommaire de la politique fiscale à Madagascar*, étude faite dans le cadre du projet de renforcement des capacités en administration fiscale, mars 2003.

GODBOUT, L., PARIZEAU, J., PAMORI, CRC SOGEMA, Rapport de mission, Argumentaire relatif à la mise en œuvre des propositions de réforme fiscale du groupe de travail DNI-PAMORI, 2001.

GODBOUT, L., VIGNEAULT, M., PICARD, J., *Approche méthodologique pour une réforme fiscale dans un pays en voie de développement*, 2006.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, Development, Tax reform in developing countries, 1997, p. 28.

OCDE, « Surveillance of Tax Policies: A synthesis of Findings in Economic Surveys », *Economics Department Working Paper*, n° 303, Paris, 2001.

ONU, *World population data sheet of the Population Reference Bureau*, 2004.

STEPANYAN, V., Reforming Tax Systems, « Experience of the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union », IMF Working Paper, WP/03/173, 2003, p. 4.

VIGNEAULT M., PICARD J., GODBOUT L., *Analyse législative et administrative des réformes fiscales au Mali*, 2005.

Publications du PAMORI

PAMORI, CRC SOGEMA, *Vue d'ensemble sur la fiscalité et l'économie maliennes actuelles*, janvier 1998.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Étude sur le potentiel fiscal global de l'économie malienne*, 2000.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de M. Joseph Harfour*, décembre 2003.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport de monsieur Joseph Harfour*, février 2004.

PAMORI, CRC SOGEMA, *Rapport fin de mission*, pour la période du 27 janvier au 13 février 2004.

Publications gouvernementales

GOUVERNEMENT DU MALI, DIRECTION NATIONALE DES IMPÔTS, *Note relative à l'identification des contribuables*, décembre 2000.

GOUVERNEMENT DU MALI, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Note de présentation des propositions de réforme fiscale*, 2001.

GOUVERNEMENT DU MALI, *Budgets d'État*, 1997, 98, 99, 2000, 01, 02, 03.

GOUVERNEMENT DU MALI, *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté final*, mai 2002.

Sites Internet

Vitrine Internet : AFRISTAT, à l'adresse URL : www.afristat.org, novembre 2004.

Vitrine Internet : CRC SOGEMA, à l'adresse URL : <http://www.crcsogema.com/fr/CRC-E.html>, *Extraits du protocole d'ente entre le Canada et le Mali*, « Historique et leçons apprises », octobre 2004.

Vitrine Internet : DICTIONNAIRE SUISSE DE LA POLITIQUE SOCIALE, à l'adresse URL : www.socioalinfo.ch, novembre 2004.

Vitrine Internet : Gouvernement du Canada, à l'adresse URL : www.fin.gc.ca, octobre 2004.

Vitrine Internet : OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATOIN, à l'adresse URL : www.oef-mali.org, octobre 2004.

Vitrine Internet : OHADA, à l'adresse URL : www.ohada.com, novembre 2004.

Vitrine Internet : ONU, à l'adresse URL : <http://hdr.undp.org>, sous l'onglet « statistics », octobre 2004.

Vitrine Internet : INVESTIR EN ZONE FRANC, à l'adresse URL : www.izf.net, principaux indicateurs économiques et financiers, novembre 2004.

Vitrine Internet : UEMOA, à l'adresse URL : www.uemoa.int, novembre 2004.

Autres

Étude d'évaluation de la mise en application de l'impôt synthétique, rapport provisoire, Cabinet SEAG, août 2004.

Termes de références : Évaluation de l'état de mise en œuvre de la proposition de la réforme fiscale globale, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke, automne 2004.